SENADO **SECRETARIA** **DIRECCION DE COMISIONES**	XLIIa. LEGISLATURA Tercer Período
	CARPETA Nº 627 de 1987
Comisión de Hacienda Integrada	**DISTRIBUIDO** Nº 214 de 1987
Junio de 1987	Sin corregir

P L U N A

Persona Jurídica de Derecho Público no estatal, se transforma y se fija el Régimen Jurídico a que quedará sujeta

Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión del día 25 de junio de 1987

Preside : señor Senador Dardo Ortiz (ad hoc)

Miembros : señores Senadores Ercilia Bomio de Brum, Enrique Cadenas Boix, Manuel Flores Silva, Guillermo García Costa y Luis A. Senatore

Integrantes : señores Senadores Gonzalo Aguirre Ramírez, y Américo Ricaldoni

Invitados Especiales : por la Asociación de Pilotos Aviadores Civiles; comandantes Raúl Rodríguez Escalada y Jorge Navratil

Secretario : señor Alfredo M. Alberti

25 x

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número está abierta la sesión.

(Es la hora 9 y 10 minutos)

La Comisión de Hacienda se reúne hoy para continuar estudiando un proyecto de ley originado en el Poder Ejecutivo por el cual se cambia el estatuto jurídico de PLUNA y se introducen diversas reformas. Sobre el tema hemos escuchado al señor Ministro del ramo, al Directorio de PLUNA y a algunas delegaciones de funcionarios. Hoy, ante la solicitud cursada, con mucho gusto recibimos a la Asociación de Pilotos Aviadores Civiles.

SEÑOR NAVRATIL.- Señor Presidente: en realidad nosotros somos un sindicato de pilotos cuya intención principal es la de proteger los derechos y lugares de trabajo.

Hemos leído con suma atención el proyecto de ley que actualmente está a consideración de la Comisión, y vemos que hay una serie de circunstancias que podrían hacer que PLUNA, con su forma actual, tuviera posibilidades de funcionar. Nosotros decimos que PLUNA, Ente Autónomo, con las debidas reformas y cambios puede ser viable, inclusive con el mismo status de hoy, es decir, con un Directorio de carácter político. Actualmente discrepamos con su forma de encarar la organización; pero creemos que con un adecuado "staff" técnico el organismo podría marchar eficazmente.

Los señores Senadores se deben preguntar, así como también lo hacemos nosotros, por qué en el mundo hay empresas que tienen interés en la nuestra. Digo nuestra porque es del país. Entendemos que la única razón es económica. Entonces, si en el último ejercicio PLUNA dio U$S 3:000.000 de ganancia, ¿por qué motivos el Uruguay va a desprenderse de un medio de comunicación fundamental en el mundo moderno? Consecuencia, creemos que el Uruguay tiene que seguir siendo propietario absoluto de la empresa PLUNA como tal, como organismo del Estado pero dirigida como una empresa privada; inclusive como una empresa privada que dé ganancias. Al respecto señalamos que en nuestro propio país hay muchísimas empresas privadas con serios problemas económicos. No hay que abundar en ejemplos; allí están los bancos y ONDA experimentando dificultades económicas de las cuales al final el responsable es el propio Estado porque termina subvencionándolas. Es por eso que preguntamos por qué PLUNA, habiendo dado esa

[illegible] en el ejercicio anterior, lo que demuestra que está en una [illegible] posición para seguir obteniéndolas debe dejar de [illegible] el país.

En este proyecto de ley se dice lo siguiente: "Podrá asimismo adquirir acciones o parte de capital de sociedades nacionales o extranjeras que presten servicios de comunicación aeronáutica, de atención en tierra a aeronaves o pasajeros u otros servicios análogos vinculados con la aviación comercial, así como para realizar todos los actos civiles o comerciales necesarios para el cumplimiento de sus cometidos".

Con relación a esto planteamos las siguientes inquietudes: ¿por qué PLUNA no hace "free shop", cosa que ya practicó en otras épocas? ¿Por qué no hace servicios a terceros o "charters"? ¿Por qué no se ingenia para hacer turismo como en una época lo hizo la empresa Austral?

Se nos ocurre que, empleando la imaginación, debe haber muchísimas otras posibilidades más que la de manejar aviones. Es decir, servicios laterales que pueden llegar a ser tanto o más rentables que el transporte de pasajeros. KLM, por ejemplo, basa fundamentalmente su economía en el mantenimiento de grandes y pequeños aviones y en vender comidas, es como un gran restorán.

Por consiguiente pensamos que con un adecuado reordenamiento de la empresa PLUNA, teniendo en cuenta lo que significa el turismo para nuestro país. El Uruguay quiere dar un buen servicio de turismo y por qué PLUNA no puede ser el principal pilar. Claro que para eso todos tenemos que trabajar.

Cuando veníamos hacia acá conversábamos con el Comandante Rodríguez Escalada acerca de que la organización PLUNA, desde que comenzó la democracia, parece que sólo ha estado abocada a buscar compradores para venderla.

Tan es así, que ya pusimos en evidencia en este mismo Senado el peligro que significaría brindársela a ANSETT.

El Poder Ejecutivo practica una política de acercamiento con los países del área y nos preocupa las consecuencias que se producirían por el hecho de que PLUNA pasara a manos

25 ×

extranjeras y, sobre todo del "Common wealth", que como todos sabemos está en conflicto con la República Argentina. La Argentina es un mercado turístico y comercial muy importante para el Uruguay y una venta de esa naturaleza creemos que tendría resultados catastróficos.

Para resumir, señor Presidente, manifestamos que el principio fundamental de nuestra Asociación de Pilotos es la defensa del derecho al trabajo. Además, entendemos que nuestra experiencia debería ser contemplada en la medida en que lo que más deseamos es el bien de la nación, y este bien consiste en preservar nuestras riquezas. Nosotros consideramos que una de ellas es PLUNA y que hasta el presente no ha sido suficientemente protegida o eficazmente organizada.

En consecuencia, tenemos que mejorar la empresa y pienso que podemos hacerlo.

Somos defensores de los derechos del Estado uruguayo y creo que tenemos que trabajar mucho más en ese camino.

SEÑOR RODRIGUEZ ESCALADA.- ¿Me permite, señor Presidente?

En realidad, en un país chico como el nuestro la fuente de trabajo de un piloto básicamente está basada en PLUNA; si esta empresa desaparece la actividad se resiente.

Con respecto a PLUNA hay una cantidad de posibles soluciones. Lo más práctico sería experimentar con el Ente Autónomo, cumpliendo con las disposiciones de la ley de creación, que exige que el directorio sea idóneo, estando compuesto por gente que conozca el tema. Eso, lamentablemente, no se cumplió. En consecuencia, éste es el problema más grande que tiene PLUNA: no tiene dirección.

Como los directores se dieron cuenta que no conocían bien el tema --o aparentemente vinieron con las instrucciones de efectuar el negocio con esa empresa australiana-- lo único que hicieron en estos dos años y medio fue tratar de vender el Ente a dicha empresa; pero no administraron el Ente debidamente.

Por lo tanto, señor Presidente, el problema radica en cumplir con la Carta Orgánica de PLUNA, si se pretende seguir como Ente Autónomo. Si es posible conviene hacer el ensayo.

Hace poco se realizó un simposio de Derecho aeronáutico donde se trató el tema de la organización de las líneas aéreas y tengo entendido que enviaron un repartido a las distintas bancadas del Parlamento a efectos de informar el resultado del mismo. La experiencia del mundo indica que, para asegurar el servicio del transporte aéreo, la actividad privada pura no ofrece garantías; el Estado solo tampoco porque no se administra correctamente y los directores no son suficientes y el sistema no marcha. Por lo tanto se recomienda una sociedad de economía mixta --no interesa analizar los porcentajes-- cuya condición básica es que el manejo de la empresa sea privado. Es decir que la administración de la empresa, en lo que se refiere a personal y planes tiene que tener criterio privado y el Estado tiene que ser el elemento de gran contralor como es el de relaciones públicas, permiso de vuelo, avales y controlar que la parte privada cumpla con los planes previstos.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Ustedes sugieren una sociedad de economía mixta?

SEÑOR RODRIGUEZ ESCALADA.- Sería conveniente que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas --donde es asesor el doctor Bauzá Araújo, quien fue Presidente del simposio-- enviara esa información, porque creo que es muy importante, ya que en esa conferencia un venezolano habló mucho de la actual experiencia, sobre todo en Latinoamérica.

SEÑOR GARGANO.- ¿Me permite, señor Presidente?

Me interesa que quede claro si la Asociación de Pilotos entiende que la administración debe ser hecha con un criterio privado, es decir que, por ejemplo, sea una sociedad anónima estatal o mixta, donde el Estado tenga una actuación importante o decisiva, que funcione como una empresa privada, es decir, que tenga capacidad de operar, sin las limitaciones de la empresa pública, o enteramente privada, que operara según las normas del mercado, actuando con absoluta desvinculación de éste.

SEÑOR RODRIGUEZ ESCALADA.- ¿Me permite, señor Presidente?

Si tenemos un Ente Autónomo valdría la pena de hacer el ensayo de tener un directorio que cumpla con las disposiciones establecidas en la Carta Orgánica.

25 x

Según las recomendaciones de ese simposio parecería que la sociedad ideal es la de economía mixta. Este es un problema que ustedes tendrán que resolver. Lo único que yo hago es transmitir las recomendaciones brindadas en esa reunión.

SEÑOR NAVRATIL.- El comandante Rodríguez Escalada pone en evidencia un trabajo que se ha realizado a los efectos de que ustedes puedan evaluarlo.

La Asociación de Pilotos propone que se mantenga el actual status, pero con la agilidad y elasticidad con que se manejan las cosas privadas.

Hay un gran elemento a tener en cuenta que es el Tribunal de Cuentas. Los aviones, señor Presidente, se manejan con repuestos que son realmente caros y hay situaciones que se complican bastante debido a ello. El pasaje por el Tribunal de Cuentas significa una demora. Un avión como éste, que cuesta U$S 15:000.000 o U$S 16:000.000, parado es tremendamente caro; es una herramienta tan cara, cuando no vuela, que no puede estar parado nunca, como lo intentan las grandes empresas. Tan es así que un avión de gran porte --400 pasajeros y carga-- rápidamente, con esos servicios a terceros que nosotros decíamos que tienen que ser eficientes, logran en escasos 45 minutos descargar pasajeros, subir pasaje, descargar y cargar la carga, abastecer al avión de combustible y toda una cantidad de cosas que generalmente el pasajero no sabe qué ocurre, y sin embargo, todo eso se hace en 45 minutos.

Yo trabajo en una empresa carguera, donde voy a Nueva York y nos atiende Lufthansa. Esta empresa todas las mañanas atiende un carguero jumboque viene desde Alemania. Se cargan y descargan cinto y tantos mil kilos en 45 minutos porque el avión no debe estar parado nunca.

Con esto quiero significar lo que cuesta un avión parado. Es muy caro volar, pero mucho más es tener un avión sin hacerlo.

Este tipo de aviones que se vuelan actualmente, económicamente hablando, tienen que estar volando por encima de las 10 horas por día; PLUNA creo que está volando como promedio 3 horas por día, con aviones que cuestan U$S 16:000.000.

Es como si uno tuviera esa cantidad en el bolsillos in trabajarla y hacerla producir.

Por lo tanto creemos que hay una serie de circunstancias que hacen que PLUNA no sea lo ágil que tiene que ser, en la medida de los elementos que tiene para trabajar.

Debería tener una agilidad --como manifestó el señor Senador Gargano-- como nosotros propiciamos al igual que una empresa privada.

Pongo un ejemplo: si hoy necesitamos este vaso lo compramos, por supuesto nos inclinamos por el más barato, porque se supone que los administradores no van a comprar el más caro, ya que están administrando con honestidad y eficiencia.

Pensamos que los administradores elegidos por el Gobierno van a ser lo suficientemente honestos y capaces para elegir el mejor a más bajo precio.

En consecuencia nos inclinamos --como expresó el comandante Rodríguez Escalada-- por nombrar un directorio apto para este tipo de cosas.

Ese es, en definitiva, nuestro pensamiento.

Pueden existir otras formas, que nosotros no estamos hoy en condiciones de decir cuáles son.

SEÑOR PRESIDENTE.- Usted sostiene que, a su juicio, PLUNA debe mantenerse como un Ente Autónomo; pero si a éste le cambiamos la forma de administración, los funcionarios, el aspecto de las compras, los repuestos e, incluso el trato con otras compañías va a quedar, entonces, el rótulo de Ente Autónomo sin contenido.

Eso, desde el punto de vista constitucional, no se pude hacer.

25 ×

SEÑOR NAVRATIL.- En realidad, el aspecto constitucional no preocupa.

Pienso que el legislador está en condiciones de encontrar [illegible] --es su trabajo-- que lo hagan adecuado.

Considero que enajenar los bienes que tanto nos costó obtener y mantener en épocas durísimas, es tremendamente perjudicial enajenarlos hoy.

De aquí en más podríamos llegar a arrepentirnos, porque el país que tiene las comunicaciones en sus manos, también tiene buena parte de la riqueza y la soberanía. La soberanía [illegible], principalmente, por ser nosotros mismos los dueños de las cosas, para poder administrarlas y manejarlas.

Si hay varias empresas que quieren tener negocios con PLUNA, es porque PLUNA sirve. Eso es indudable, si yo quiero comprarle a usted algo, es porque eso me sirve. Pienso que debemos tener muchísimo cuidado con quienes nos asociemos.

Tenemos socios naturales, que son Argentina y Brasil, con quienes podemos llevar a cabo una cantidad de convenios, tal como ahora los está propiciando el Poder Ejecutivo.

Me pregunto si en materia de aviación estamos haciendo esto, o simplemente pretendemos enajenar la empresa.

SEÑOR PRESIDENTE.- Usted sugiere dos cambios fundamentales de los cuales ahora nos vamos a ocupar, pero quiero sentar, como premisa inicial, que entonces ustedes admiten que PLUNA, tal como funciona actualmente, no puede continuar.

SEÑOR NAVRATIL.- Tal como está administrada actualmente, no; nosotros sugerimos cambiar los administradores.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiere decir que una de las soluciones que usted propicia es que PLUNA tenga administradores con conocimientos e idoneidad.

SEÑOR NAVRATIL.- Se trata de que el personal de venta, el de mantenimiento y el de operaciones posea conocimientos técnicos. Sin ir más lejos, nosotros efectuamos una denuncia --que ustedes deben tener en su poder-- referida a un concurso para cubrir las vacantes de pilotos para la temporada 1985-1986, y aún hoy --a mitad del año 1987-- ellos no están en

condiciones de volar los aviones que tiene PLUNA. Quiere decir que, simplemente con eso, queda demostrada la ineficacia de la Administración de PLUNA.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pero seguramente usted no atribuye esas carencias exclusivamente a la última Administración, sino que esa situación data de mucho tiempo atrás.

SEÑOR NAVRATIL.- Por supuesto, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, la posibilidad que usted insinúa estaría dentro del marco constitucional, pero la realidad del país indica que desde hace 30 años no se cumple. Por lo tanto, la reforma que usted propicia escapa a nuestras potestades.

Nosotros no podemos asegurarle que de ahora en adelante los Directores que sean elegidos para PLUNA, posean idoneidad o capacidad suficiente. Entiendo que la solución que usted propicia es la ideal, pero los ideales rara vez se alcanzan. De todos modos, estamos aquí para estudiar ese problema y seguramente vamos a encontrar alguna solución, pero deseo señalarle que no es tan fácil determinar que PLUNA siga siendo un Ente Autónomo y, a la vez, cambiarle el Estatuto del Funcionario, la forma de adquisición de los repuestos, etcétera.

Si así fuera, ya no se trataría de un Ente Autónomo.

SEÑOR NAVRATIL.- El piloto tiene que ir de un lugar a otro y se enfrenta a una serie de emergencias que debe resolver durante el vuelo, y lo mismo le sucede al empresario. Aclaro que yo fui piloto de PLUNA hasta el año 1973, en que debí retirarme, y, justamente he hablado con un Director de PLUNA en cuanto a que los riesgos los tiene que correr la dirección y no los pilotos. Me refiero a los riesgos en las compras, las ventas o en los negocios. También hemos planteado la duda respecto a los aviones comprados durante el gobierno de facto, que fueron vendidos después de esa época.

Se trata de negocios realizados durante la dictadura y aun posteriormente, que resultaron nefastos para la empresa.

Al no percibir ningún cambio real ni sustancial, sino sólo de forma, pensamos que no es posible que en democracia no podamos arreglar este tipo de situaciones. Ustedes dicen que no pueden elegir los Directores.

25 x

¿Cómo es posible que sea así? ¿Cómo se hace para elegir a los Senadores? Yo elijo --o por lo menos lo intento-- elegir a los mejores.

SEÑOR PRESIDENTE.- No me refiero al hecho material de elegir, sino a que la realidad política del país hace que sea muy difícil lograr que, de ahora en adelante, los Directores de todos los Entes Autónomos sean personas idóneas, con experiencia y conocimientos. Lamentamos que esto sea así, pero todavía deberá pasar cierto tiempo para que las costumbres políticas vayan evolucionando.

SEÑOR NAVRATIL.- Entiendo que no puede hacerse de inmediato, pero creo que esto se puede ir encaminando.

SEÑOR PRESIDENTE.- La costumbre tiene que ir cambiando paulatinamente, y ahora, lo que debemos hacer, es arreglar la situación de PLUNA. La solución que usted propicia puede ser válida en el futuro, pero; a título personal, le digo que en este momento es imposible que luego de deliberar en esta Comisión, nosotros logremos que el Directorio de PLUNA sea idóneo. Por lo tanto, esa solución tendiente a mantener todo como está, pero cambiando la dirección, no creo que esté al alcance del Parlamento, por lo menos por el momento. En consecuencia, fatalmente, hay que buscar otra que puede ser alguna de las que usted ha señalado, aunque ellas tropiezan con dificultades legales que el Parlamento puede solucionar. Insisto en que mantener un Ente Autónomo que no se rija por las normas de los funcionarios públicos, de la licitación, que no tenga relación con el Tribunal de Cuentas y que no necesite autorización del Poder Ejecutivo para tratar con otras empresas, sería quitarle el carácter de tal. Por supuesto que los Entes Autónomos son creados por el hombre mediante la Constitución y que ésta puede ser reformada, pero sucede que no la podemos reformar ahora. El problema está en que PLUNA requiere ya mismo una solución.

SEÑOR NAVRATIL.- Si se propicia un cambio total, ¿por qué no puede propiciarse un cambio parcial?

SEÑOR PRESIDENTE.- El cambio parcial puede realizarse dentro del marco constitucional, que no puede ser modificado ahora.

SEÑOR NAVRATIL.- Pero podemos parcializar las soluciones.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sea cual sea la solución jurídico constitucional que en definitiva prospere, ¿están de acuerdo en que debe ser cambiado el sistema de compras, en el sentido de

..., para comprar repuestos se deba pasar por el Tribunal de Cuentas o llamarse a licitación? Esto no se adapta a lo que debe ser el estilo de una empresa comercial.

SEÑOR NAVRATIL.- De una empresa comercial moderna.

SEÑOR PRESIDENTE.- En cuanto a los funcionarios, para despedirlos, ¿sería necesario hacer un sumario, con posibilidad de apelar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo mediante un trámite de dos o tres años, o considera que debería ser más ágil, como sucede con las empresas privadas en las que si el funcionario no sirve, debe cesar y se le paga la indemnización correspondiente, quedando la empresa en condiciones de sustituirlo rápidamente?

SEÑOR NAVRATIL.- Nosotros pensamos que el problema empieza por la admisión. Propiciamos, de manera absoluta, el ingreso por concurso, ya que pensamos que esa es la única vía apta; inclusive, el concurso con seudónimo, en el sentido de que no se sepa de quién se trata, para que no se tenga otro beneficio que el de los propios conocimientos.

Frente a eso nosotros decimos que ahí comenzaría la solución definitiva. En lo que a mi respecta, debo decir que soy un firme defensor de los derechos de los trabajadores y estoy absolutamente seguro de que ningún sindicato se va a oponer, por ejemplo, a la destitución de un funcionario cuando existan razones evidentísimas como ocurriría en el caso de aquel que no desea adaptarse a los cambios. Incluso estamos de acuerdo en que exista un tribunal como ocurre en cualquier empresa, donde no se destituye a un funcionario porque sí, sino basándose en determinadas razones y abonándole la correspondiente indemnización.

El sistema está previsto y habilitado para estos casos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Personalmente considero que el sistema de concurso que nuestro partido propicia junto a legisladores de otra fracción, si bien asegura idoneidad en el momento del ingreso de un funcionario, no prevé que con el transcurso del tiempo éste adolezca de otros vicios o defectos.

A consecuencia de ello, vendría la segunda parte que tendríamos que prever, que fue a la que usted se refirió.

25 x

SEÑOR NAVRATIL.- En el caso particular de los pilotos, existe una disposición por la que estamos obligados a demostrar, anualmente, que estamos aptos física y psíquicamente para seguir trabajando. Pero además, debemos mantener una aptitud intelectual y demostrar frente a un Tribunal que estamos aptos para volar un avión en cualquier condición. Incluso cuando cambiamos de avión debemos realizar un exhaustivo curso que nos permita conocer el avion, quizá en forma más detallada que los ingenieros que lo fabricaron, ya que tenemos que saber toda su estructura. En definitiva, debemos conocer el avión, realizar el vuelo y estar sanos. En una palabra, cada seis meses hipotecamos nuestra posibilidad de seguir trabajando. No veo por qué razón no se puede aplicar el mismo sistema a un abogado de jurídica o a una funcionaria que trabaja en teletipo o, incluso, al propio Director del Organismo.

Repito que cada seis meses, los pilotos ponemos en tela de juicio nuestra licencia. En consecuencia, estamos consustanciados con lo que ha manifestado el señor Senador y le hacemos ver lo que nos puede suceder cuando no estamos en buenas condiciones. En ese caso, el chequeador nos dice que no estamos aptos y que debemos retornar a la escuela de vuelo. Luego de transcurrido el plazo reglamentario se nos vuelve a tomar un examen, y en caso de perderlo, se nos obliga a jubilarnos, aunque tenga --como es mi caso-- más de veinte mil horas de vuelo. Por lo tanto, no entiendo por qué no ocurre lo mismo con el resto del escalonamiento, o sea desde el Presidente del Directorio hasta el último portero.

SEÑOR AGUIRRE.- Señor Presidente: estoy escuchando con mucha atención --y lamento haber llegado un poco tarde-- la exposición que realiza la Asociación de Pilotos Civiles. A raíz de las observaciones que se han hecho en cuanto a cómo debería evolucionar la Administración de PLUNA o las características que debería tener para ser eficiente y no presentar las carencias actuales, inevitablemente se entra en un terreno jurídico.

El señor Presidente de la Comisión señalaba que, lamentablemente, mientras PLUNA sea un Ente Autónomo, existen disposiciones legales o impedimentos de naturaleza jurídica que no es posible soslayar ni evadir. En lo que me es personal considero que existen otras razones que debemos poner de manifiesto, no porque nos parezcan buenas, sino porque son disposiciones constitucionales que todos los ciudadanos tenemos que acatar y, en particular, los legisladores y el Parlamento.

ccs.5

De acuerdo al artículo 185 de la Constitución, los servicios del dominio industrial y comercial del Estado deben tener forma de persona jurídica; deben ser Ente Autónomo o Servicio Descentralizado.

PLUNA, por su naturaleza, es una empresa comercial; explota determinadas líneas de transporte aéreo y vende pasajes, o sea que estamos frente a una actividad típicamente comercial. Si pertenece al Estado, de acuerdo a la Constitución, no puede depender del Poder Ejecutivo, integra la estructura del Estado ya sea como Ente Autónomo o Servicio Descentralizado. Esto es algo inevitable porque de lo contrario estaríamos violando la Constitución.

En consecuencia, si es un Ente Autónomo --como lo es actualmente-- o un Servicio Descentralizado --con lo cual lo único que ganaríamos sería que estuviera más sometida al contralor del Poder Ejecutivo-- inevitablemente sus funcionarios tienen las garantías del Estatuto del Funcionario y no se les puede destituir, por más ineficiente que sean, si no es previo sumario y con la lentitud que ello significa y que es propia, además, de una empresa comercial.

Al mismo tiempo, está sometida al contralor de legalidad financiera del Tribunal de Cuentas y debe cumplir todos los requisitos de la mal llamada Ley de Contabilidad y Administración Financiera --que es el famoso decreto 104-- y realizar todos los llamados a licitación. Todo esto implica una gran lentitud y estamos todos de acuerdo en que si queremos que una empresa industrial funcione con verdadera eficiencia, no debería estar sometida a todos esos mecanismos.

Posteriormente, se nos habla del ingreso por concurso. Debo recalcar que este requisito no está prohibido por la Constitución, sino que, por el contrario, sería una medida muy sana que debería implantarse en todo el ámbito de la Administración. Como bien decía el señor Senador Ortiz, nuestro partido y legisladores pertenecientes a otros, estamos de acuerdo y consideramos que no es imposible establecer el ingreso por concurso. Ello constituiría una gran mejora.

De todas formas, para eliminar todas las dificultades que tiene actualmente PLUNA en virtud de su naturaleza jurídica, tendríamos que quitarle su carácter de Ente Autónomo de forma tal que ya no perteneciera a la estructura del Esta-

25 x

do. Por esa razón, en este proyecto se pensó que una posibilidad sería la de constituirla en persona pública no estatal o en una sociedad de economía mixta.

Pero mientras permanezcamos en este marco jurídico no nos podemos evadir de esa situación. Quizás todo esto se deba a que en oportunidad de elaborarse la Constitución de 1934, que fue cuando se estableció todo este tipo de normas, no se tenía la experiencia actual, lo que ha determinado que este marco jurídico sea excesivo y ahogue el funcionamiento de estas empresas, creando dificultades y tornando ineficiente su funcionamiento.

Debemos tener en cuenta que para cambiar esta situación habría que realizar una reforma de la Constitución para que PLUNA deje de ser Ente Autónomo y se le pueda dotar de un marco jurídico que le permita funcionar con eficiencia y como una auténtica empresa comercial. Para realizar una modificación constitucional se exigen dos tercios de votos, es decir que no alcanza la voluntad de gobierno; es necesario que exista un acuerdo político, por lo menos de los dos partidos mayoritarios. En el Senado sería necesario contar con 21 votos. No estamos frente a un problema sencillo, pero tampoco es algo imposible.

Realizo todas estas reflexiones, no porque discrepe con la apreciación de fondo que están haciendo nuestros visitantes. Incluso comparto el hecho de que es impropio que una empresa comercial, para comprar un repuesto deba realizar todo un trámite administrativo, llamar a licitación o concurso de precios, contar con la aprobación del Tribunal de Cuentas, ya que de ese modo, seguirá funcionando en condiciones técnicas inapropiadas o paralizará su actividad.

Evidentemente, esto no debería ser así, pero mientras mantengamos esta estructura jurídica que nos impone la Constitución, es muy difícil solucionar esta situación.

Era todo lo que quería manifestar.

SEÑOR NAVRATIL.- He escuchado con mucha atención al señor Senador Aguirre porque necesitaba aprender, y además me gustaría poder hablar como él.

SEÑOR PRESIDENTE.- A él le gustaría poder volar como lo hace usted.

tpe.2

25 x

SEÑOR NAVRATIL.- Eso es fácil de aprender; nunca voy a aprender a hablar como él; en cambio él sí podría aprender a volar, aunque no tan bien como yo, sin querer ser presumido.

De cualquier manera, desearía saber si el hecho de que el Parlamento esté abocado a un cambio de ley, significa que estamos frente a una reforma de la Constitución.

SEÑOR AGUIRRE.- Debo decirle que no se trata de una reforma de la Constitución sino simplemente de tratar de dar una estructura jurídica a PLUNA, que nos permita extraerla de lo que es estrictamente una empresa del Estado. Quizá usted se pregunte en qué radica la diferencia, porque el capital lo pone el Estado y en consecuencia no se explicaría el hecho de no pertenecer a él.

Las dos posibilidades establecidas en la Constitución son las siguientes: transformarse en una sociedad de economía mixta, es decir, con participación de capital extranjero y privado, por lo que deja de ser ente autónomo o servicio descentralizado y se rige por algunas normas constitucionales pero no por otras, o pasar a ser lo que se llama una persona pública no estatal, como lo es CONAPROLE o la Caja de Jubilaciones Bancarias, por ejemplo.

En este último caso, se trataría de una empresa que no se rige por el Derecho Privado --no es una sociedad anónima ni una sociedad de responsabilidad limitada-- y tampoco por el Código de Comercio o el Código Civil, sino por las normas de Derecho Público que crea la ley que le da vida a ese organismo, pero deja de integrar la estructura del Estado; éste puede tener representantes y puede aportar capital, pero también lo hacen los afiliados o interesados, y la empresa tiene una estructura especial que le da la ley.

Por no ser un organismo estatal no está sometido al contralor del Tribunal de Cuentas sino al de la Inspección de Hacienda, con una menor rigurosidad.

Por otra parte, los directores no tienen el sistema de designación ni las incompatibilidades que prevé la Constitución y existe otra serie de especialidades jurídicas. Esto podemos hacerlo constitucionalmente.

tpe.3

No deseo entrar en una disquisición jurídica particular, pero aquí dice que se rige por el Derecho Privado, y junto con el señor Senador Ricaldoni observábamos que eso no era posible si se trata de una persona pública no estatal.

Sin embargo, podríamos hacer alguna de las dos cosas mencionadas, pero tendríamos que suprimir a PLUNA como ente autónomo, para lo cual necesitamos 2/3 de votos en ambas Cámaras.

SEÑOR NAVRATIL.- Deseo preguntar si no es factible cambiar la forma de funcionamiento de los organismos del estado --que comenzó en la década del 30-- para que no deban pasar por la pesadez de la Administración, que fue mencionada, sin tener que reformar la Constitución. Pienso que el legislador está en condiciones de hacer esto por ley.

Como decíamos al principio, nos encontramos aquí tratando de salvaguardar nuestra fuente de trabajo. Debo decir que en la época de alta temporada PLUNA tomó pilotos extranjeros y si esto fue hecho ahora, con el mismo motivo y de la misma forma lo hará una empresa privada.

Insistimos en el hecho de que si el Estado no protege a sus conciudadanos, si PLUNA se privatiza, seguramente traerá personal extranjero --actualmente trabajo en la Argentina y sé que esa es la fórmula-- con el agravante de que luego se convertirá en una empresa transnacional, con las complejidades y perjuicios que esto puede aparejar.

Pienso que con la buena voluntad y el conocimiento que poseen los legisladores para solucionar los problemas del Estado, se podría encarar una ley para que todos los organismos estatales se manejen con agilidad y elasticidad.

SEÑOR AGUIRRE.- El problema relativo al gasto público viene de la Constitución y no podemos modificarlo por ley.

tpe.4

Creo que es el artículo 211 el que establece que el Tribunal de Cuentas debe intervenir preventivamente en todos los gastos y pagos del Estado a efectos de certificar su legalidad.

Es por ello que antes de gastar, todo organismo debe enviar el expediente al Tribunal de Cuentas, quien luego de estudiarlo, lo habilita o lo observa, en cuyo caso el ordenador del gasto puede insistir.

Esto es así para los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y los Gobiernos Departamentales.

Lo que tendríamos que hacer es reformar la Constitución y, aunque algunos deseamos hacerlo ahora, todos sabemos lo que significa entrar en el problema de reformar una Constitución.

Reitero que esta norma está establecida en la Constitución y no podemos, por ley, decir que de ahora en adelante los entes industriales y comerciales no se rigen más por este sistema del Tribunal de Cuentas.

SEÑOR PRESIDENTE.- El señor Navratil parece afiliarse a lo que decía un inglés, en el sentido de que el Parlamento puede hacer cualquier cosa, menos de un hombre, una mujer.

Creo que esa afirmación es exagerada porque hay muchas otras cosas que no podemos hacer.

SEÑOR GARGANO.- Debo decir que el Parlamento inglés ya ha podido hacer de un hombre una mujer, pues ha permitido el matrimonio entre personas del mismo sexo.

(Hilaridad)

tpe.5

[illegible] ha quedado claro [illegible] que se [illegible] pertenecen [illegible] sociedad uruguaya, [illegible] buscarse mecanismos que, desde el punto de [illegible] constitucional, le den la eficacia que debe tener una empresa moderna que compite con otras del ámbito [illegible], pues debe desarrollar una tarea que no puede ser [illegible] si se desea una buena administración y una [illegible] prestación del servicio.

SEÑOR GARABELLI.- Reconozco que es correcto lo que señala el Senador Narancio acerca de las dificultades que se les presentan a las empresas públicas, pero estoy de acuerdo con el Senador Aguirre, en el sentido de que muchas [illegible] podemos evitar. Sin embargo, creo que [illegible] problema de la burocratización que existe [illegible] y administración del Estado.

[illegible], por ejemplo, el problema de la disposición [illegible] adscriptos al COPRIN, que de los cien trámites [illegible], seguramente 80 ó 90% pueden eliminarse [illegible] adecuado y racional. La pesada actividad burocrática que existe actualmente podría transformarse, sin [illegible] la Constitución, en algo mucho más [illegible] y inteligente.

[illegible] Oficina Nacional del Servicio Civil, se [illegible] estos problemas.

[illegible] que no podremos evitar los contralores establecidos [illegible] Constitución, pero sí muchos de los trámites y [illegible] innecesarias que se producen por el sistema burocrático, [illegible], por la incompetencia de los funcionarios.

El señor Presidente y el señor Senador Aguirre señalaron [illegible] Partido Nacional sostiene que el ingreso de funcionarios a la Administración debe hacerse por concurso. Debo [illegible] que el Frente Amplio propuso esto en el año 1985, [illegible] las dos veces que el tema se puso a consideración sólo obtuvo los votos de nuestro Partido. Parecería que ahora nos estamos acercando a la posibilidad de [illegible], ya que con los votos del Partido Nacional podríamos [illegible] mayoría. Pienso que sería importante el ingreso por concurso, y lo afirmo luego de 31 años de trabajo en la Administración pública.

[illegible]
[illegible]

Es evidente que el ingreso a la Administración Pública por recomendación no sirve porque no la hace funcionar como debe, ya que las personas que van a ocupar un cargo, muchas veces, no son las más aptas. Inclusive se da el caso de que se le designe como funcionario de servicio y luego se le haga cumplir tareas administrativas; esa persona no puede actuar igual que otra que sí este capacitada para esa función.

Claro está, que no soy tan idealista ni estoy tan desubicado como para pensar que nosotros podamos modificar mucho la forma de designar a los Directores de los Entes Autónomos, porque ello tiene un contenido político. Desde luego, a veces se acierta en la persona elegida para ocupar esos cargos, pero la mayor parte de las veces no sucede así. Pienso que no importa tanto el conocimiento preciso que tengan los Directores del Organismo, sino la capacidad del staff que los asesore que es el que se desempeña permanentemente. Por eso no creo que los Directores de PLUNA, tengan que ser necesariamente pilotos.

Recuerdo que, en el año 1959, cuando los Directores que venían haciendo carrera fueron sustituidos por otros designados de particular confianza, éstos tuvieron que ser asesorados por los especialistas que tenían los organismos, que venían cumpliendo una carrera administrativa lo que les hacía estar en contacto permanente con los problemas del Ente.

Quiere decir que los servicios del Estado se pueden mejorar en un término intermedio y dentro de los cauces institucionales sin pensar en una reforma constitucional.

SEÑOR PRESIDENTE.- Advierto a los señores Senadores que para la hora 10 habíamos citado al señor Ministro de Industria y Energía --quien ya está en antesala-- para tratar otro asunto. Por lo tanto, estimo que después de la intervención del señor Senador Ricaldoni deberíamos dar por terminada esta reunión, sin perjuicio de que los señores pilotos hagan las precisiones que crean convenientes o que nos hagan llegar por escrito sus sugerencias.

SEÑOR RICALDONI.- He escuchado con mucha atención a los representantes de la Asociación de Pilotos Aviadores Civiles. Tengo la impresión de que se están mezclando diversos aspectos, aunque todos son importantes.

Por un lado, se habla de la eficiencia o no de la Administración Pública referida en este caso a PLUNA; pero entiendo que ese es un tema que tiene que ver con todos los Organismos Públicos. PLUNA no es culpable; esa ineficiencia se debe a razones constitucionales y en parte a vicios de nuestro propio estilo de trabajo. Por ese motivo no podemos exigirle a PLUNA un rendimiento distinto al normal del resto de la Administración. No digo que sea en este caso, pero muchas veces lo que sucede es que no es acierta en la elección de la personas que deben dirigir los Entes Autónomos y otras, lo que influye es el vicio adquirido en la propia Administración Pública. Esto, además, tiene raíces muy complejas.

A mi juicio, hay que tener en cuenta otro aspecto de la cuestión. En Entes Autónomos de dominio comercial hay que distinguir lo que es el personal estrictamente administrativo del técnico. En general el hombre de la calle tiene la impresión de que el oficinista de PLUNA es más bien ineficiente, al igual que el de otras dependencias públicas; pero la idea que se tiene respecto del personal técnico es muy diferente: todos sabemos que es excelente. Ese concepto también lo tiene el Directorio del Ente, que lo manifestó así en reuniones anteriores. Entiendo que el personal administrativo tendría que ser igual al técnico, por lo que habría que investigar a qué se debe ese rendimiento totalmente diferente de unos y otros. Por ejemplo, el trato que recibe el público de parte del personal de a bordo es muy bueno y se diferencia en mucho del tipo de atención que se le da cuando concurre a las oficinas o hace consultas telefónicas.

Algunos de los aquí presentes tenemos la impresión de que en PLUNA sobra personal, que hay funcionarios que no cumplen funciones específicas, pero que faltan pilotos, buenos mecánicos u operadores. Ese personal excedente se debe al "clientelismo" que se venía haciendo a nivel de la administración pública.

También hemos conversado aquí, en la Comisión, acerca de las enormes dificultades a que se enfrenta PLUNA debido a la competencia internacional. Resulta difícil imaginar que PLUNA pueda estar en condiciones competitivas si elige mal las líneas a explotar o la distribución del pasaje y de la carga o el correo. Al respecto pensamos que lo que existe es un problema de dirección.

Otro aspecto que nos preocupa es el económico-financiero.

Sobre este punto estamos tratando de formarnos una opinión porque lo que se nos dice que, dada la situación actual de PLUNA y de las finanzas públicas, el impacto económico-financiero que puede tener el colocar la infraestructura de PLUNA en condiciones competitivas desborda las posibilidades del Estado. Es desde ese punto de vista que estamos tratando de encontrar fórmulas que le den a PLUNA una estructura jurídica distinta a la actual con el fin de ver si a través de ese cambio se puede conseguir el "hnow-how" del exterior, la posibilidad de explotar ciertas líneas, obtener permisos para explotar determinadas líneas o captar pasajeros del entorno, del continente, y no solamente locales, cuya capacidad es limitada. Evidentemente, el tema no es nada fácil.

Creo que debemos reconocer la suerte de contar con un personal técnico calificado que es disputado en el exterior. Me parece que debemos mantener un nuevo intercambio de opiniones con ellos, a efectos de profundizar en el tema.

Personalmente, no me asusta el cambio de estructuras de PLUNA; no creo que en ello esté en juego la soberanía de ese Ente ni del país.

Creo que la soberanía del país se defiende cuando una empresa uruguaya con aviones con la bandera uruguaya en la cola vuelan bien y eso transmite una imagen de eficiencia.

Este proyecto no me satisface, así como tampoco al señor Senador Aguirre. Me parece que es necesario un afinamiento. Pero ese es un tema para más adelante.

Considero que, en primer término, debemos formarnos opinión de las necesidades y luego hacer lo que llamaría un "traje de medida". El problema fundamental es saber si con la estructura actual y con la situación económica-financiera del Estado, PLUNA podría --dejando de lado el tema del personal, estrictamente administrativo-- ser eficiente sin una inyección de capitales, de tecnología y que pueda volar a donde sea necesario y tener los pasajeros necesarios para que las líneas sean económicas.

SEÑOR NAVRATIL.- En primer término, queremos agraceder a la Comisión el que nos haya recibido; en segundo término, declaramos que estamos dispuestos a venir en cualquier momento.

jac.4
D/214

25 x

Por otro lado, entendemos que las soluciones son fáciles y económicamente posibles. El arrendamiento de aviones es no sólo factible sino que se trata de una operación común. Lo que manifestó el señor Senador Ricaldoni con respecto a la tecnología nos parece muy bien. Señalamos que nosotros estamos dispuestos a aprender tecnología, no a comprar. Pero estamos dispuestos a adquirir conocimiento para los uruguayos.

En consecuencia, por todo lo expuesto estamos para discutir cualquier clase de solución que permita que nuestro querido Uruguay pueda contar con este servicio que tanto lo necesita.

Reitero que estamos dispuestos a buscar una solución para nuestro país, para nuestros hijos y nietos.

(Se retira de Sala la delegación de la Asociación de Pilotos Aviadores Civiles)

jac.5
D/214